

FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



**LA VULNERACIÓN DE LA PRESUNCIÓN DE
INOCENCIA EN LA EJECUCIÓN INMEDIATA DE
SANCIONES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTOR

RUTH JANET SALAZAR OLIVERA

Asesor Metodológico

DANIEL URQUIZO MAGGIA

Asesor Temático

JUAN MELECIO QUIROZ GARRIDO

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

DERECHO CONSTITUCIONAL

LIMA – PERU

2013

DEDICATORIA

A Jesús cristo, por ser la luz y guía constante de lo que soy ahora y lo que seré mañana.

A mis padres y hermanos, por su sacrificio y confianza puesta en mí, al brindarme su aliento y apoyo en todo momento.

A mi hijo, porque es motivo de mi constante superación, y fuente de inspiración.

AGRADECIMIENTO

A mis asesores, por su valiosa orientación y consejos para la elaboración del presente trabajo.

A los profesores, por su aporte, sugerencias y acertadas enseñanzas para la culminación de la tesis.

PRESENTACION

En los últimos años se han promulgado numerosas leyes que han ido cambiando sustancialmente nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, los derechos fundamentales o constitucionales de la persona, sin distinción de raza, sexo o condición social y también laboral, siempre estarán presentes por su carácter inalienable e irrenunciable, máxime si en ellos se encuentra implícito el derecho a la dignidad.

Nuestra Constitución Política, señala en el segundo párrafo del artículo 43º que, el gobierno es unitario, es decir en sentido estricto, que el Perú cuenta con un gobierno de un solo poder y una Constitución que, rigen para todos los individuos que habitan el territorio peruano sin distinción de raza, sexo, condición social ni laboral; por ende, tanto las autoridades y los demás individuos deben de respetar y obedecer su poder y la Constitución Política del Estado.

Si bien es cierto que, el Estado debe garantizar la tutela de los derechos de la persona contenidos en la Constitución, por ser derechos fundamentales irrenunciables; también, como empleador se encuentra obligado a respetar los derechos constitucionales de sus trabajadores -en adelante lo servidores públicos-, toda vez que la política de gobierno no sería lograda sin la labor efectiva de los servidores públicos.

La Constitución, la jurisprudencia y la doctrina señalan que el trabajo es un deber y un derecho, así como también es base de realización de la persona, y sustento familiar. La naturaleza tuitiva, parte del reconocimiento de la existencia un grado de desigualdad entre el trabajador (individuo común) y el empleador (dueño de una empresa o negocio) como sujetos de una relación laboral privada. Naturaleza tuitiva que se extiende también por el Principio de Igualdad ante la Ley, a la protección del servidor como trabajador del régimen de la actividad pública. Si bien es cierto que, el Estado impone al servidor un conjunto de reglas, es

responsabilidad también de éste, el asegurar y respetar el conjunto de derechos constitucionales inherentes al servidor.

En tal sentido se presenta el trabajo de investigación denominado “La Vulneración de la Presunción de Inocencia en la Ejecución Inmediata de Sanciones Administrativas Disciplinarias”, el cual se encuentra delimitado en cuatro capítulos, desarrollados de la siguiente manera, Capítulo I del Planteamiento del Problema, presenta la descripción del tema, la formulación de los problemas, los objetivos que se busca, la justificación del trabajo, y delimitación de la investigación. Capítulo II, Marco Referencial, realiza una descripción y análisis de las cuestiones doctrinarias involucradas en el problema propuesto. Capítulo III, del Marco Metodológico, que presenta las hipótesis y operacionalización de las variables, así como la metodología que plantea el paradigma, diseño, entre otros. Capítulo IV, de los Resultados, en el que se precisa las técnicas de análisis de campo que se desarrollaron, como fuente documental, marco normativo, derecho comparado, análisis de técnico de resoluciones y análisis de encuestas.

Finalmente se acompaña como aporte de la investigadora un proyecto de Ley que establece la modificación del artículo 216º de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, mediante el cual se suspende la ejecución de sanciones administrativas disciplinarias ante la interposición de un recurso administrativo de impugnación. Además, forman parte de este trabajo los gráficos elaborados sobre la base de la investigación de campo, sus anexos y la bibliografía consultada.

Debemos señalar que, esta investigación contribuirá en el fortalecimiento de la eficacia de los procesos administrativos disciplinarios y resolver una problemática de índole constitucional, en la medida que es necesario implementar medidas de prevención y solución para la adecuada y efectiva protección del derecho a la presunción de inocencia en la ejecución inmediata de sanciones administrativas disciplinarias.

Ruth Janet Salazar Olivera

INDICE GENERAL

DEDICATORIA	ii
PRESENTACION	iv
INDICE GENERAL	vi
RESUMEN	viii
ABSTRACT	ix
INTRODUCCIÓN	x
CAPÍTULO I PLAN DE INVESTIGACIÓN	14
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	14
1.1. Planteamiento del problema	14
1.2. Formulación del problema	17
1.3. Justificación	17
1.4. Objetivos	18
1.5. Antecedentes de la investigación	19
CAPÍTULO II MARCO REFERENCIAL	25
2. Referencias históricas	25
2.1. Marco normativo	25
2.3. Marco conceptual	48
CAPÍTULO III MARCO METODOLÓGICO	53
3.1 Hipótesis	53
3.2. Variables (Operacionalización)	53
3.2.1. Definición conceptual	54
3.2.2. Definición operacional	56
3.3. Metodología	57
3.4. Población y muestra	58
3.5. Metodología de investigación	59
3.6. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	60
3.7. Técnica de procesamiento de datos	61
3.8. Paradigmas de la investigación	62
3.9. Métodos de análisis de datos	62
CAPÍTULO IV RESULTADOS	64
4.7. DISCUSIÓN	90
4.6. CONCLUSIONES	95

4.7.	SUGERENCIAS (propuesta de lege ferenda)	97
4.8.	Bibliografía	103
	ANEXOS	105

RESUMEN

El tema desarrollado en el presente trabajo de investigación se enfoca en una de las facultades más relevantes que tiene la administración pública, como es el poder sancionador disciplinario con respecto a sus trabajadores, los servidores públicos sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 276. Por lo que el objetivo de nuestro trabajo está centrado en determinar si se respeta el derecho constitucional a la presunción de inocencia en la ejecución inmediatamente de dichas sanciones, sin tener la calidad de firme ni consentida.

Nuestro trabajo de investigación, ha sido elaborado en base de herramientas metodológicas y técnicas de investigación confiable, siendo las hipótesis y la operacionalización de las variables nuestro objeto de estudio, así como el tipo, nivel y diseño, como los indicadores, las técnicas e instrumentos de la correlación de datos, entre otros aplicados en la investigación.

Finalmente se llega a conclusiones que generalizan los resultados alcanzados y donde se demuestra el cumplimiento del objetivo propuesto.

ABSTRACT

The theme developed in this research work focuses on one of the most important powers that have the public administration, such as disciplinary sanctioning power over their workers, public servants subject to the Legislative Decree No. 276. So the goal of our work is focused on determining if it respects the constitutional right to the presumption of innocence in implementing those sanctions immediately, without having the quality of firm or consent.

Our research has been prepared on the basis of methodological tools and reliable research techniques, being the hypotheses and operationalization of the variables our object of study as well as the type, level and design, such as indicators, techniques and tools the data correlation among others applied in the investigation.

Eventually you will reach conclusions that generalize the results achieved and which demonstrates compliance with the objective.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Perú, como norma fundamental, declara en su primer artículo que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”; Bajo ese contexto, no es posible hablar de dignidad, sin tomar en cuenta su esencia que, es la persona humana como actor principal. El sentirse menos, nos hace sufrir de indignidad, ello porque la dignidad está estrechamente relacionada con la justicia e implícita en todos los demás derechos.

Así, cuando el Poder Ejecutivo ejerce su poder imperio, se encuentra obligado a observar los derechos fundamentales de todos los habitantes de un Estado. Los servidores públicos como trabajadores del Estado, también son sujetos de derecho y no instrumento para un fin, máxime si es el mismo Estado principal ordenador, garantizador y promotor del trabajo, que obliga a que en una relación laboral de trabajo entre particulares, debe existir un irrestricto respeto de los derechos constitucionales del trabajador, tal es así que al reconocer la situación de disparidad entre empleador-trabajador, se proyecta en sentido tuitivo del trabajador, señalando que “Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”(artículo 23º de la Constitución).

El presente trabajo de investigación que, se somete a consideración, no tiene como objeto provocar la impunidad de faltas administrativas disciplinarias de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, ni obtener la extinción de la facultad sancionadora de la Administración pública respecto de conductas indisciplinarias, sino todo lo contrario, tiene como objetivo inmediato advertir la existencia de dispositivos que regulan el momento de la ejecución de la imposición de una sanción disciplinarias, como facultad de autotutela que se atribuye para señalar en qué momento va hacer efectiva su decisión, lo cual resulta contraria con respecto del derecho constitucional de presunción de inocencia que forma parte del debido proceso. La doctrina reiterada y uniforme del

Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho al debido proceso reconocido en el artículo 138º inciso 39 de la Constitución Política del Perú no solo tiene dimensión jurisdiccional, sino que este se extiende también a sede administrativa.

La relación laboral entre el servidor público y el Estado, genera derechos y obligaciones para ambas partes. El Estado que está a cargo de la administración pública, tiene como poder la facultad disciplinaria, ello en virtud de lo señalado en el Decreto Legislativo N° 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 05-90-PCM. Los servidores públicos de esta manera se encuentran subordinados a la administración pública, quien ejerce su poder disciplinarios ante cualquier infracción cometida en el ejercicio de sus funciones, que la ley ha prescrito como tal: a) amonestación verbal o escrita; b) suspensión sin goce de remuneraciones hasta por treinta (30) días; c) cese temporal sin goce de remuneraciones mayor a treinta (30) días y hasta por doce (12) meses; y, d) destitución.

La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General en su artículo 216.1 señala que *“La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado”*, ordenamiento que es ratificado en el Decreto Supremo N° 008-2010-PCM, Reglamento del Tribunal del Servicio Civil¹, último párrafo del artículo 17º².

Desde esa perspectiva, se puede afirmar que la ejecución de sanciones administrativas disciplinarias a consideración de la Administración pública, se ejecuta inmediatamente, es decir en primera instancia, sin tener la opinión del Tribunal del Servicio Civil en vía de recurso impugnatorio que, le da la calidad de firme o cosa decidida, lo que resultaría siendo un acto contrario al derecho

¹ El Tribunal del Servicio Civil (SERVIR), es competente para resolver los recursos impugnatorios, poniendo fin al proceso en sede administrativa, actuando como segunda y última instancia administrativa; en los Gobiernos Locales y Regionales, donde solo se actúan las reconsideraciones, seguirán siendo resueltas por el titular.

² D.S. N° 008-2010-PCM

Artículo 17º.- PLAZOS DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

(...) Su interposición no suspende la ejecución de la sanción que se desea impugnar, salvo medida cautelar del Tribunal.

contenido en el literal e), inciso 24, del artículo 2º de la Constitución Política que, tutela la presunción de inocencia hasta no se demuestre lo contrario.

La doctrina y la jurisprudencia hace referencia a que el derecho al debido proceso también debe estar presente en los procesos administrativos disciplinarios, en tanto ser un derecho constitucional, es un derecho continente porque en él, se encuentra presente otros derechos como es el caso del derecho a la presunción de inocencia. Entonces qué duda cabe que la Administración, cuando ejecuta inmediatamente las sanciones disciplinarias a su personal, como medida cautelar so pretexto de mantener orden en las instituciones del Estado y el interés general, no está cumpliendo el deber de respetar la Constitución, ni tampoco el sentido tuitivo del servidor como trabajador y como persona que tiene los mismos derechos que cualquier otra persona habitante de nuestro país, en tanto Estado unitario contamos con una Constitución que rige a todos por igual.

Producida la vulneración al derecho a la presunción de inocencia, en la ejecución inmediata de las sanciones administrativas disciplinarias en contra de un servidor procesado, los efectos que ella origina no solo trae consigo consecuencias negativas por la falta imputada sino por la repercusión que genera, así el daño económico, moral y psicológico podría ser de difícil reparación. Dejando clara evidencia que el Estado pone por encima del derecho constitucional al trabajo, el interés general que brindado a la comunidad.

El ámbito del tema estudiado corresponde a todos los casos en que la administración ha ejecutado inmediatamente sanciones administrativas disciplinarias. No obstante su relevancia nacional, el alcance del presente trabajo se circunscribe en las unidades ejecutoras del Ministerio de Educación como son la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) y la Unidad de Gestión Educativa Local N° 03, delimitándose el tiempo al periodo correspondiente a los años 2010 – 2012.

Por tal motivo, con el presente trabajo de investigación se buscará una relación metodológica ubicada en el método cualitativo, estableciendo las relaciones

teóricas – doctrinarias del objeto de investigación. El método cualitativo empleado, nos permite investigar el por qué y el cómo se tomó postura sobre las conclusiones a la que llegará la presente investigación, donde se efectuará un análisis de las teorías que sustenta las variable.